



**RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO PUBBLICO COMUNITARIO**



ISSN 1121-404X

Anno XXVI Fasc. 3-4 - 2016

Roberto Carmina

---

## **IL TRAMONTO DEL SISTEMA SPORTIVO MONOPOLISTICO IN CHIAVE EUROPEA**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

ROBERTO CARMINA

## IL TRAMONTO DEL SISTEMA SPORTIVO MONOPOLISTICO IN CHIAVE EUROPEA

Nel presente contributo si valuterà la compatibilità del « modello sportivo europeo » con le norme fondamentali europee alla luce del principio di autonomia condizionata dell'ordinamento sportivo. Le correlative limitazioni del sistema sportivo che deriveranno da tale analisi condurranno al riconoscimento dello sport quale sistema aperto.

In the present article we will assess the compatibility of the European sport model with fundamental european rules in the light of the principle of conditional autonomy in sport legal order. The related constraints to the sport system which will be derived from such analysis will lead to the recognition of sport as an open system.

SOMMARIO: 1. L'evoluzione europea in materia sportiva. — 2. L'Unione Europea e la libertà di concorrenza. — 3. Il « *Wouters Test* » e la strutturazione monopolistica del settore sportivo. — 4. La rielaborazione dell'ordinamento sportivo quale sistema aperto.

### 1. *L'evoluzione europea in materia sportiva.*

L'Unione Europea nasce per rispondere all'esigenza degli Stati membri di abbattere gli ostacoli alla loro integrazione economica. Tuttavia tale fase ha rappresentato solo il primo *step* di una coesione più profonda ed ha costituito la base dell'integrazione sociale europea, in un processo tuttora in evoluzione, che potrebbe condurre al suo termine alla realizzazione di un'unione politica. Invero nel vertice di Parigi del 1972 i capi di stato e di governo dei Paesi membri si impegnarono a trasformare l'insieme delle relazioni tra di essi in una vera e propria unione di carattere sovranazionale in cui l'integrazione sociale avrebbe dovuto assumere la stessa importanza di

quella economica. Successivamente con il Programma di azione sociale del 1974 si decise di realizzare l'armonizzazione delle condizioni di lavoro in quanto ci si rese conto che l'integrazione economica ha senso solo se è diretta ad attuare il progresso e la giustizia sociale (1). Successivamente con il Trattato di Maastricht fu adottato un « protocollo sociale » al fine di consolidare le iniziative di politica sociale europee (2), che, infine, furono estese anche alla Gran Bretagna con il Trattato di Amsterdam. Pertanto la Comunità Europea (ora Unione Europea) già negli anni novanta era molto di più di un'unione economica visto che la sua finalità era quella di creare una coesione sempre più intensa tra i popoli europei fino ad approdare a quello che la dottrina definisce come « gli Stati Uniti d'Europa » (3).

Tale evoluzione dell'Unione Europea ha riflessi nel settore sportivo dato che anche in questo ambito si è realizzato un accrescimento dell'ingerenza europea che si è estesa fino a ricomprendere materie che non sono di per sé economicamente rilevanti (4). Infatti, mentre originariamente la Corte di Giustizia aveva elaborato la distinzione tra regole puramente sportive che risultavano esenti dall'applicazione del diritto dell'Unione Europea e regole sportive di carattere

(1) Risoluzione del Consiglio delle Comunità Europee, 21 gennaio 1974, relativo ad un programma di azione sociale, in *Official Journal C 013*, 12/02/1974 P. 0001-0004.

(2) Protocollo sulla politica sociale, 7 febbraio 1992, in *Official Journal of the European Communities*, C 191, 29 July 1992.

(3) Questa espressione è stata usata da F. HENDRICKX, *Labour Law for the United States of Europe*, Tilburg, 2011, pp. 1 ss. Inoltre, tale autore afferma testualmente: « major actors behind the process of European integration were in favour of strong political integration. The action Committee for the United States of Europe, founded by Jean Monnet and first held in Paris on 1956, is just one example of the political aspirations behind the unification of European States » (F. HENDRICKX, *Labour Law for the United States of Europe*, cit., p. 8).

(4) Per un'analisi più esauriente della normativa europea in materia sportiva si vedano, *ex multis*, B. BOGUSZ - A. CYGAN - E. SZYSZCZAK, *The regulation of sport in the European Union*, Cheltenham, 2007, pp. 1 ss.; A. CAIGER - S. GARDINER, *Professional sport in the European Union: regulation and re-regulation*, The Hague, 2000, pp. 1 ss.; M. PAPALOUKAS, *Sports law and the European union*, in *Choregia*, 2007, pp. 38 ss.; A. DUVAL, *Lex Sportiva: A Playground for Transnational Law*, in *European Law Journal*, 2013, pp. 822 ss.; S. GARDINER, *The regulation of sports regulation in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2003, pp. 246 ss.; R. PARRISH - D. MCARDLE, *Beyond Bosman: The European Union's Influence upon Professional Athletes' Freedom of Movement*, in *Sport in Society*, 2004, pp. 403 ss.; S. GARDINER - R. WELCH, *Bosman-There and Back Again: The Legitimacy of Playing Quotas under European Union Sports Policy*, in *European Law Journal*, 2011, pp. 828 ss.; K. KEHRLI, *The unspecified specificity of sport: a proposed solution to the European Court of Justice's treatment of the specificity of sport*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2013, pp. 403 ss.; L.V. BRIGGS, *UEFA v The European Community: Attempts of the Governing Body of European Soccer to Circumvent EU Freedom of Movement and Antidiscrimination Labor Law*, in *Chicago Journal of International Law*, 2005, pp. 439 ss.; S. WEATHERILL, *European Sports Law: Collected Papers*, The Hague, 2014, pp. 1 ss.

economico, che erano, invece, assoggettate al diritto dell'Unione Europea, per cui si riconosceva una competenza europea solo sulle materie sportive che presentavano profili economici più marcati; in seguito con la decisione sul caso *Meca Medina* la Corte di Giustizia estese la sua competenza a tutte le norme sportive, prendendole in considerazione in termini di compatibilità con i principi comunitari.

Infatti in tale sentenza fu superata la tradizionale distinzione tra regole sportive testé menzionata, riconoscendosi l'impossibilità di predeterminare delle categorie rigide di norme. Pertanto si decise di adottare un approccio *case by case* visto la grande varietà di regole sportive, il loro rapido cambiamento e le difficoltà definitorie incontrate. In altre parole, la Corte di Giustizia ha ritenuto che la qualificazione di una norma quale puramente sportiva non è sufficiente ad escludere che ad essa si possa applicare il diritto dell'Unione Europea laddove presenti delle ripercussioni economiche. Tale affermazione comporta, a detta di una parte della dottrina, che « *the vast majority of sporting rules are subject to scrutiny under the EC anti-trust provisions inasmuch as they determine the conditions for athletes, teams or clubs to engage in professional sport which undoubtedly constitutes an economic activity* » (5). Pertanto, ad oggi, non si può ritenere che determinate categorie di regole sportive siano esentate *a priori* dall'applicazione dei principi comunitari, per cui, relativamente all'oggetto della presente trattazione, non si potrà neanche escludere aprioristicamente l'assoggettabilità al diritto dell'Unione Europea del settore sportivo dilettantistico amatoriale, dove, com'è risaputo, non sono coinvolti interessi economici.

Sulla questione fortemente critica è la posizione di quegli autori che, facendo riferimento alla sentenza sul caso *Meca Medina*, testualmente sostengono: « se una normativa che dissuade un atleta dal migliorare le sue prestazioni utilizzando metodi vietati [...] non è una ragione non economica che interessa lo sport in quanto tale, allora cosa può essere definito tale? » (6). Tale asserzione dottrinale coglie in modo critico il cambiamento di approccio della Corte di Giustizia

---

(5) P. KIENAPFEL - A. STEIN, *The application of Articles 81 and 82 EC in the sport sector*, in *Competition Policy Newsletter*, 2007, p. 7.

(6) J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2008, pp. 65-67. Cfr. anche G. INFANTINO, *Meca-Medina: A Step Backwards for the European Sports Model and the Specificity of Sport?*, consultabile on line in [www.uefa.org](http://www.uefa.org), 2006.

che, tuttavia, a nostro avviso, non presenta una valenza negativa (7). Infatti, la distinzione tra norme puramente sportive e norme sportive di carattere economico è alquanto fumosa visto che anche dall'applicazione di una regola tecnica possono derivare rilevanti conseguenze economiche. Si pensi ai riflessi economici che potrebbe avere la mancata attribuzione di un *gol* in una partita di calcio di grande importanza. Del resto una parte della dottrina ha sempre dubitato della valenza di tale distinzione, sostenendo che « *with the increasing commercialisation and growth in the economic dimension of sport, it has become more difficult to distinguish between genuine sporting rules and those rules and/or practices which generate economic activities* » (8). In merito altri autori affermavano che « *the difficulty for the Commission lies in distinguishing between rules which are inherent to the sport and rules which have commercial implications. The distinction is not always clear-cut. Furthermore, the Commission need not be convinced by the assertion by sports organisations that the object of a particular rule was sporting in nature as they can examine the effect of this rule. Rules which initially were designed for sporting reasons may have assumed greater economic importance due to developments in the sector. Therefore sporting rules having commercial implications can still be caught within the scope of competition law* » (9).

Sul punto occorre evidenziare che la decisione sul caso *Meca Medina*, che ha eliminato la sovra menzionata distinzione tra norme sportive, ha anticipato l'evoluzione normativa europea che ha trovato pieno compimento con il Trattato di Lisbona. Invero, seppur è sempre stato presente un interesse europeo sulla materia sportiva,

---

(7) Di questo avviso, tra gli altri, J. GREGORY, *From Rio to Meca: another step on the winding road of competition law and sport*. (European Court of First Instance decision in *Meca-Medina v. Commission of the European Communities*), in *Cambridge Law Journal*, 2005, p. 54, secondo il quale « *the CFI's approach appears to be motivated by a desire to avoid subjecting rules with a sporting objective to a full assessment under Article 81, almost certainly because of doubts as to the appropriateness of close scrutiny of sporting rules by EC law. That is not a wholly unreasonable concern. However, it is not the case that competition law is incapable of taking sporting considerations into account: if a rule has a good sporting justification and is proportionate, there is no reason why it could not be justified either on the basis of a Wouters-type analysis under Article 81(1) or under the Article 81(3) exemption criteria. If, on the other hand, a rule in the sporting sector generates appreciably restrictive effects on competition and is not in fact necessary and proportionate, for example because the same benefits could be achieved by a less restrictive rule, it is not obvious why the rule should not be prohibited by Article 81* ».

(8) L. LINDSTROM-ROSSI - S. DE WAELE - D. VAIGAUSKAITE, *Application of EC antitrust rules in the sport sector: an update*, in *Competition Policy Newsletter*, 2005, p. 77.

(9) R. PARRISH, *Sport law and policy in the European Union*, Manchester, 2003, p. 118.

che risultava da vari documenti, tra i quali ricordiamo: il Trattato di Amsterdam (in cui l'Unione Europea invitava gli Stati membri a prestare attenzione alla materia sportiva), la Relazione di Helsinki e il Libro Bianco sullo sport, mancava una norma europea che giustificasse la competenza dell'Unione Europea nel settore. Tale lacuna normativa è stata superata con l'emanazione del Trattato di Lisbona che finalmente garantisce una base legale a tale potestà.

Infatti, con l'entrata in vigore del trattato testé menzionato lo sport è stato ricompreso tra le materie di competenza dell'Unione Europea, senza che si possano prevedere *a priori* delle distinzioni tra le norme sportive. In particolare, l'art. 6 T.F.U.E. prescrive che «l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: [...] istruzione, formazione professionale, gioventù e sport ». Inoltre l'articolo 165 n. 1, 2 cpv. T.F.U.E. prevede che «l'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa », mentre l'art. 162, n. 2 T.F.U.E. stabilisce che «l'azione dell'Unione è intesa [...] a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi ». In ultimo, ai sensi dell'art. 163, n. 3 T.F.U.E. «l'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa » (10).

Da quanto riportato si può notare, tra l'altro, che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stato inserito nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea un espresso riferimento alla specificità dello sport. Tale caratteristica era presente anche in vari documenti comunitari precedenti, tra cui possiamo

---

(10) Tali previsioni erano già presenti nella bozza della Costituzione Europea e furono trasmesse inalterate nel Trattato di Lisbona. Per approfondire la questione delle modifiche introdotte nel settore sportivo da tale trattato si veda, tra gli altri, S. WEATHERILL, *Fairness, Openness and the Specific Nature of Sport: Does the Lisbon Treaty Change EU Sports Law?*, in R.C.R. SIEKMANN - J. SOEK (a cura di), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, The Hague, 2012, p. 324, il quale ritiene che «the Lisbon Treaty's ambiguities might serve to push the EU and sporting organisations closer together as all those involved seek to make sense of the 'principles' contained in Article 165 TFEU ».

menzionare: le Risoluzioni del Parlamento Europeo del 1997 (11) e del 2012 (12) nonché il Parere del Comitato economico e sociale europeo del 2015 (13). Invero la specificità dello sport deriverebbe dalla sua rilevante funzione sociale, culturale, ricreativa ed educativa, dalla dipendenza reciproca tra *club* e giocatori (da intendersi quale cooperazione per la creazione del prodotto sportivo), dall'incertezza del risultato finale che è legato ad una serie di fattori non programabili e dall'ipotizzata esigenza di un equilibrio competitivo.

Inoltre lo sport europeo si caratterizza, rispetto all'attività sportiva praticata al di fuori di tale contesto territoriale, per la presenza di ulteriori elementi di specificità (salvo che anche quest'ultima non adotti tale profili peculiari) che configurano, quello che viene definito in sede europea « modello sportivo europeo ». In questo senso la Relazione di Helsinki prescrive che « la pratica e l'organizzazione dello sport, pur con talune differenze da una parte all'altra dell'Unione, evidenziano forti caratteristiche comuni che autorizzano a parlare di un approccio europeo dello sport che si basa su concetti e principi comuni » (14). Tali profili condivisi in ambito europeo vengono individuati in parte dal Libro Bianco sullo Sport laddove in esso si afferma che « la specificità della struttura sportiva, [...] comprende

---

(11) Risoluzione del Parlamento Europeo sul ruolo dell'Unione Europea nel settore dello sport, 13 giugno 1997, consultabile *on line* in <http://eur-lex.europa.eu>, nella quale si prescrive che « considerando che occorre riconoscere la specificità dello sport e l'autonomia del movimento sportivo e delle organizzazioni che lo strutturano nella misura in cui l'attività sportiva in sé non dipende direttamente dall'attività economica; che l'attività economica innescata dallo sport professionistico non può peraltro sottrarsi alle regole del diritto comunitario [...] sottolinea che l'Unione europea deve riconoscere la specificità dello sport e l'autonomia del movimento sportivo dato che l'attività economica innescata dallo sport professionistico non può sottrarsi alle regole del diritto comunitario ».

(12) Risoluzione del Parlamento Europeo sulla dimensione europea dello sport, 2 febbraio 2012, consultabile *on line* in <http://eur-lex.europa.eu>, nella quale si evidenzia che « considerando che la specificità dello sport deriva dall'insieme degli aspetti singoli ed essenziali dello sport che lo distinguono da qualsiasi altro settore di attività, comprese le attività economiche; che lo sport dovrebbe essere comunque assoggettato al diritto dell'Unione Europea, ove opportuno e necessario e valutando caso per caso; considerando che l'azione dell'U.E. nel settore sportivo dovrebbe sempre tenere conto della specificità dello sport rispettando i suoi aspetti sociali, educativi e culturali ».

(13) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema lo sport e i valori europei, 2 luglio 2015, consultabile *on line* in <http://eur-lex.europa.eu>, nel quale si afferma che « questa specificità dello sport, per i suoi aspetti singolari ed essenziali, dovrebbe essere assoggettata a un criterio individualizzato nell'applicazione della legislazione dell'U.E., nei casi in cui l'U.E. può intervenire più efficacemente degli Stati membri, ma sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà ».

(14) Commissione Europea, 10 dicembre 1999, *Relazione al Consiglio Europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario - Relazione di Helsinki sullo sport*, punto 2, consultabile *on line* in <http://eur-lex.europa.eu>.

in particolare l'autonomia e la diversità delle organizzazioni dello sport, una struttura a piramide [...], l'organizzazione dello sport su base nazionale e il principio di una federazione unica per sport » (15). In particolare la difformità dello sport si sostanzia nella sua configurazione quale sistema competitivo fondato su delle leghe basate su un procedimento di promozioni e retrocessioni dei *team*, nella tendenziale solidarietà economica tra i vari operatori del settore sportivo, nell'importanza delle squadre nazionali e delle competizioni tra di esse, nell'attenzione nei confronti della salute e della lotta al doping, nella gestione da parte degli enti sportivi di un settore professionistico e di uno dilettantistico, nel coinvolgimento delle autorità pubbliche nel finanziamento dello sport e in certi casi nella sussistenza di rapporti di dipendenza rispetto ad esse.

Tra le caratteristiche testé menzionate del « modello sportivo europeo » appare particolarmente rilevante ai fini della presente trattazione la sua strutturazione piramidale che trova conferma nello stesso ordinamento sportivo internazionale (16). Infatti il modello sovra citato potrebbe essere rappresentato graficamente come una piramide di cui la base è costituita dai giocatori e man mano salendo si trovano i *club* per cui essi sono tesserati, le federazioni sportive nazionali a cui sono affiliati questi ultimi, le federazioni sportive continentali a cui sono affiliate quelle nazionali, fino ad arrivare alle federazioni sportive internazionali, di cui a loro volta fanno parte quelle continentali, che rappresentano il vertice di tale figura geometrica. Inoltre in taluni sport potrebbero essere previste anche delle leghe che sono degli organi mediani tra i sodalizi sportivi e le federazioni sportive con funzioni per lo più (anche se non solo) organizzative. A ciò si deve aggiungere che in alcune nazioni europee sono presenti degli enti pubblici a livello intermedio tra le federazioni sportive nazionali e quelle internazionali a cui viene attribuita la funzione di riconoscere e legittimare le federazioni sportive nazionali a livello locale (17). In questi Paesi il sistema sportivo potrebbe

---

(15) Commissione Europea, *Libro Bianco sullo Sport*, 11 luglio 2007, punto 4.1, consultabile on line in <http://eur-lex.europa.eu>.

(16) Si pensi al riguardo all'art. 28, punto 5.1.1.2, della Carta Internazionale Olimpica del 2015 laddove prescrive che un comitato olimpico nazionale non può riconoscere più di una federazione sportiva nazionale per ogni sport amministrato da una federazione sportiva internazionale.

(17) Sul tema la Commissione Europea chiarisce che « *the organisational level of sport in Europe is characterised by a monopolistic pyramid structure. Traditionally, there is a single national sport association per sport and member State, which operates under the umbrella of a*



essere immaginato come una struttura a forma di clessidra stante che una molteplicità di federazioni sportive internazionali convergono in un organismo pubblico nazionale che ne catalizza il messaggio e lo sintetizza per un egual numero di federazioni sportive nazionali rispetto ad esso sottordinate.

Tuttavia, la specificità dello sport è stata spesso enfatizzata dalla dottrina, quale univoca espressione di valori, organizzati con caratteristiche del tutto peculiari (18). Tale rappresentazione abnorme è stata sovente utilizzata come strumento per escludere o limitare l'ingerenza europea e per evidenziare l'estraneità e l'autonomia dello sport rispetto alla normativa europea. Tuttavia molti settori dell'odierna società si caratterizzano per la presenza di profili specifici e anche la sussistenza di una cooperazione reciproca tra i componenti di un mercato non costituisce elemento esclusivo del settore sportivo. In tal senso, si pensi, tra l'altro, alle varie forme di collaborazione ravvisabili nelle libere professioni. Anche il decantato equilibrio competitivo che dovrebbe essere presente nel settore sportivo spesso non trova riscontro nella realtà fattuale, in cui la vittoria dei titoli sportivi è prerogativa costante dei medesimi *club*. Perfino l'incertezza del risultato finale tipica dello sport è comune a tutte quelle libere professioni che danno luogo ad obbligazioni di risultato.

Alla luce delle pregresse considerazioni ci chiediamo se tale enfatizzata specificità dello sport, in un raffronto con eventuali contrapposti principi comunitari, possa giustificare l'esclusione dall'applicazione di questi ultimi. La risposta non potrebbe che essere negativa data la maggiore importanza dei valori tutelati dall'Unione Europea. Invece, il limite all'ingerenza europea nel settore sportivo è da rintracciare nella rilevante funzione sociale ed etica dello sport che può essere contrapposta efficacemente ai principi comunitari in quanto presenta una valenza equiparabile. Tuttavia, in tal modo, le norme sportive in contrasto con il diritto dell'Unione Europea po-

---

*single European association and a single worldwide association* » (Commissione Europea, 11 luglio 2007, *Commission Staff Working Document - The EU and Sport: Background and Context - Accompanying document to the White Paper on Sport*, punto 3.4 a, consultabile on line in <http://eur-lex.europa.eu>). Per approfondire la questione si vedano, tra gli altri, R.C.R. SIEKMANN, *Introduction to International and European Sports Law Capita Selecta*, Rotterdam, 2012, pp. 85 ss.; A. BROWN, *European football and the European union: Governance, participation and social cohesion - towards a policy research agenda*, in *Soccer & Society*, 2000, pp. 129 ss.

(18) Cfr., tra gli altri, J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione Europea*, cit., pp. 65 ss.; A. RINCON, *EC competition and internal market law: On the existence of a sporting exemption and its withdrawal*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2007, pp. 224 ss.

tranno essere considerate legittime solo se incarnano concretamente i valori sovra citati, sulla base di una valutazione caso per caso posta in essere dalla giurisprudenza europea (19). Inoltre una deroga dei principi comunitari si giustifica solo nel caso in cui essa possieda il carattere dell'*extrema ratio*, stante che non è in alcun modo possibile adottare strumenti alternativi che siano rispettosi del diritto dell'Unione Europea. Anche in tal caso non ci si può esimere da una valutazione giurisprudenziale *case by case* che tenga conto, oltre che della legittimità dell'obiettivo perseguito, pure della proporzionalità e della necessità dei mezzi utilizzati per raggiungerlo (20).

Pertanto si può sostenere senza eccessivo timore di essere smentiti che la rilevante valenza etica e sociale dello sport possono garantire a livello sovrastatale una certa autonomia ordinamentale che si concretizza in un'indipendenza normativa. Tale peculiarità, non presenta solo una potenziale valenza negativa in termini di possibile contrasto con i principi comunitari, ma potrebbe avere anche una meritoria funzione integrativa del disposto normativo nazionale.

Come vedremo nel proseguo della trattazione, elemento comune alla sfera statale e a quella sovranazionale dello sport è la limitazione dell'autonomia negoziale, essendo negata la possibilità di costituire federazioni sportive ufficiali alternative rispetto a quelle esistenti. In più il « modello sportivo europeo » presenta profili di criticità anche in relazione all'accesso degli enti sportivi alle federazioni. In tal senso si pensi al fatto che in alcuni sport, come il ciclismo o il motociclismo, il modello di partecipazione alle competizioni sportive è chiuso o parzialmente chiuso, mentre in altri il sistema basato sulle leghe è solo tendenzialmente aperto visto che tale condizione è mitigata da un meccanismo di licenze legato alla sussistenza di determinati presupposti economici necessari per potere prendere parte alle manifestazioni sportive.

Ulteriormente una domanda cruciale che si potrebbe porre sul tema è la seguente: « l'autonomia dello sport risulta rafforzata o indebolita dalla previsione della materia sportiva nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dal riferimento in esso con-

---

(19) Per approfondire la questione si veda R. CARMINA, *L'associazionismo sportivo dilettantistico alla luce della normativa europea*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2016, pp. 205 ss.

(20) Cfr. J. TOGNON, *Lo sport e il Trattato di Lisbona: l'irrisolto problema della specificità*, in G. SORGI (a cura di), *Le scienze dello sport: il laboratorio atriano. Atti del Convegno (Atri, 14-15 maggio 2012)*, Roma, 2012, pp. 208 ss.

tenuto alla sua specificità? ». Il Comitato Olimpico Internazionale nella nota *Common position of the Olympic and Sports Movement* del 2010 utilizza il riferimento contenuto nel Trattato di Lisbona alla specificità per evidenziare il suo ruolo essenziale in materia sportiva. Infatti, in tale documento, si afferma testualmente: « *the olympic and sports movement must be a key player in defining which sporting rules shall be recognised as specific, and accordingly are to be governed uniquely by sports federations. The intention is not to obtain an exemption from EU law, but a specific application of EU law to sport* » (21). Invece, a nostro avviso, l'autonomia sportiva appare fortemente ridimensionata con l'inclusione dello sport tra le materie di competenza dell'Unione Europea. Infatti, a ben vedere, gli organismi sportivi non possono più escludere aprioristicamente l'ingerenza europea, per cui cercano tuttalpiù di limitarla, rivendicando un ruolo essenziale di cooperazione nel settore sportivo. Invero, il riferimento alla specificità contenuto ad oggi nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea non può celare il cambiamento nei rapporti tra l'Unione Europea e le organizzazioni sportive. Infatti, come premesso, queste ultime non potranno più ritenersi esenti da una valutazione europea sugli obiettivi da esse perseguiti e sulla proporzionalità e necessità dei mezzi utilizzati. In merito alcuni autori sostengono: « *a failed strategy of 'keep the EU out!', which would have been realized only by the total exemption of sport from the EU Treaty, has been replaced by a preference to work more cooperatively while seeking to use the EU's own Treaty, and most of all its reference to the 'specific nature' of sport, as a basis for confining its intrusion* » (22).

Per quel che riguarda, più nello specifico il settore sportivo agonistico, l'esclusione dell'ingerenza europea, a nostro avviso, era

(21) *Common position of the Olympic and Sports Movement on the implementation of the new Treaty on the Functioning of the European Union (T.F.U.E.) on sport* (Trattato di Lisbona), gennaio 2010, consultabile on line in <https://www.idrettsforbundet.no>.

(22) B. GARCIA - S. WEATHERILL, *Engaging with the EU in order to minimize its impact: sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon*, in *Journal of European Public Policy*, 2012, p. 253. Inoltre, tali autori evidenziano che « *it is significant that after the Lisbon Treaty reforms sporting bodies can no longer claim that sport is none of the EU's business. Instead one would expect them to claim that it is the EU's business but only to a limited extent, and only insofar as respect is shown for its 'specific nature'* » (B. GARCIA - S. WEATHERILL, *Engaging with the EU in order to minimize its impact: sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon*, cit., p. 251). Sul punto si veda anche S. WEATHERILL, *Is There Such a Thing as EU Sports Law?*, in R.C.R. SIEKMANN - J. SOEK (a cura di), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, cit., p. 308, in cui si sostiene: « *one would suppose that sporting bodies would no longer waste time claiming EU law has no application to their activities and instead seek to rely on the wording of the new provisions as a basis for minimising the transformative effect of EU law on their practice* ».

inammissibile anche prima di tale modifica normativa europea in quanto in esso viene esercitata un'attività sportiva di natura economica, pure se qualificata dalle federazioni sportive di riferimento come dilettantistica. Infatti con il mutamento della realtà sociale avvenuto in questi anni, è arduo sostenere che gli enti sportivi anche dilettantistici (non amatoriali), non svolgano un'attività economica. Lo sport appare attualmente come una delle più importanti industrie dell'Unione Europea e « *has a huge economic impact in the EU: €407 billion in 2004, representing 3.7% of EU GDP and employing 15 million persons (5.4% of the labour force). That impact has continued to grow, and in many cases sport has become 'big business' (primarily because broadcasting rights — particularly for TV — have become very profitable)* » (23).

Del resto le regole tecniche o quelle disciplinari sportive non possono essere esentate dall'applicazione del diritto dell'Unione Europea stante che possono determinare importanti conseguenze di natura economica sui *teams* e sui loro atleti. Pertanto, le organizzazioni sportive, per poter limitare l'azione europea nel settore, dovranno far riferimento all'essenzialità di quella determinata regola per la sussistenza dell'attività sportiva (in tal modo evidenziandone l'importanza sociale) oppure alla sua rilevante valenza etica. Un autore sul punto ha sostenuto: « *I do argue that essentially commercial practices be judged as such, and not enjoy protection provided by spurious claims to promotion of social inclusion* » (24).

Tuttalpiù, attualmente, alla luce dei pronunciamenti della Corte di Giustizia e della Commissione Europea sono ravvisabili delle norme sportive per cui si è più propensi a giustificare, sulla base di una valutazione giudiziale (e quindi non *a priori*), l'esenzione dall'applicazione delle norme comunitarie e regole sportive per cui una deroga all'utilizzazione della disciplina europea è meno tollerabile. Nel primo gruppo rientrano: 1) i criteri di selezione dei soggetti che partecipano alle competizioni sportive internazionali che sono necessari per garantire l'organizzazione di un evento sportivo visto che il numero degli atleti e delle squadre che fanno parte di tale manifestazione sportiva non può essere illimitato (25); 2) le regole che

---

(23) *Sports overview*, consultabile on line in [http://ec.europa.eu/competition/sectors/sports/overview\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/sports/overview_en.html).

(24) S. WEATHERILL, « *Fair play please!* ». *Recent developments in the application of EC law to sport*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 92.

(25) Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 11 aprile 2000, C-51/96-C-191/97,

richiedono la cittadinanza di un determinato Paese per far parte della rispettiva rappresentativa nazionale che sono opportune per garantire una reale competizione tra squadre nazionali (26); 3) le norme sui periodi entro i quali è possibile effettuare il trasferimento di un atleta da una squadra a un'altra che garantiscono la regolarità della competizione sportiva visto che i trasferimenti posti in essere al di fuori di queste « finestre temporali » potrebbero alterare continuamente l'equilibrio competitivo tra i *teams* a favore di quelli più ricchi (27); 4) le regole antidoping che garantiscono: la salute degli atleti, i valori etici dello sport e lo svolgimento di un evento sportivo in cui tutti i contendenti abbiano uguali possibilità di vittoria (28); 5) le norme tecniche dello sport che rappresentano le regole di gioco (si pensi, a titolo esemplificativo, alle prescrizioni relative alla grandezza del campo di gioco) (29); 6) le disposizioni che proibiscono di essere proprietari di più *teams* che salvaguardano l'incertezza e la regolarità della competizione sportiva (30); 7) la regola che prevede che la squadra che gioca in casa deve farlo sul proprio campo che è diretta a garantire le medesime possibilità di vittoria alle squadre che partecipano a quel determinato sport (31). Invece nel secondo raggruppamento sono ricomprese: a) le disposizioni che proteggono i soggetti dell'ordinamento sportivo dalla competizione, le quali hanno

---

*Christelle Delière v. Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo (C-51/96) and François Pacqué, in European Court Reports*, 2000 I-02549.

(26) Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 12 dicembre 1974, C-36/72, *B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federacion Espanola Ciclismo*, in *European Court Reports*, 1974 -01405.

(27) Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 13 aprile 2000, C-176/96, *Jyri Lehtonen and Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL v. Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL (FRBSB)*, in *European Court Reports*, 2000 I-02681.

(28) Tribunale di primo grado delle Comunità Europee, 30 settembre 2004, T-313/02, *David Meca-Medina and Igor Majcen v. Commission of the European Communities*, in *European Court Reports*, 2004 II-03291.

(29) Per tali regole sportive l'Unione Europea è tanto più propensa a giustificarne l'esenzione dall'applicazione delle norme comunitarie quanto minore è la loro rilevanza economica.

(30) Commissione Europea, 25 giugno 2002, caso 37806, *ENIC/UEFA*, paragrafo 25, consultabile on line in <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/decisions/37806/en.pdf>.

(31) Commissione Europea, 9 dicembre 1999, caso 36851, *C.U. de Lille/UEFA (Mousson)*, decisione non pubblicata (per approfondire la questione consulta [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-99-965\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-965_en.htm) del 9 dicembre 1999). In particolare, nella decisione in esame la Commissione Europea rigettò il reclamo relativo alla regola U.E.F.A. « *at home and away* », sulla base del fatto che questa disposizione sportiva costituirebbe una parte necessaria dell'organizzazione delle gare sportive e in quanto tale non rientrerebbe nell'ambito di applicazione del diritto della concorrenza. Ciononostante riteniamo che se la medesima questione fosse sollevata attualmente, ad essa verrebbe applicato il « *Wouters Test* ».

la finalità di salvaguardare gli interessi economici e la posizione di monopolio sostanziale della federazione sportiva di riferimento attraverso meccanismi sanzionatori diretti ad impedire la partecipazione dei *teams* o degli atleti a manifestazioni sportive diverse da quelle organizzate da tale ente ufficiale (32); *b*) le prescrizioni che impediscono di adire l'autorità giudiziaria visto che possono facilitare condotte e accordi anticompetitivi (33); *c*) le norme che disciplinano le professioni correlate alla pratica sportiva stante che non è opportuno imporre significative limitazioni in relazione a tali attività (si pensi, a titolo esemplificativo, alla professione di agente o procuratore sportivo) (34); *d*) i precetti che limitano il numero di atleti stranieri che possono partecipare a una determinata competizione sportiva (35); *e*) le regole che prevedono il pagamento di una somma di denaro per il trasferimento di un atleta anche nel caso in cui il contratto sia scaduto (36). Le ultime due categorie di norme testé menzionate sono state oggetto di censura da parte della Corte di Giustizia nella sentenza sul caso *Bosman* che ha previsto che tali regole non potessero giustificare un esonero dall'applicazione dei principi comunitari.

## 2. L'Unione Europea e la libertà di concorrenza.

Nello specifico, un settore in cui si è assistito all'affiorare di crescenti forme di interventismo europeo in ambito sportivo è quello

---

(32) Si veda in tema l'indagine formale aperta dalla Commissione Europea sulla Formula uno e sugli altri sport automobilistici, consultabile *on line* in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-01-1523\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1523_it.htm), 2001.

(33) Si esamini sulla questione l'indagine formale aperta dalla Commissione Europea sul regolamento F.I.F.A. relativo ai trasferimenti internazionali dei calciatori, consultabile *on line* in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-02-824\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-824_en.htm), 2002.

(34) Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 23 febbraio 2006, C-171/05 P, *Laurent Piau v. Commission of the European Communities*, in *European Court Reports*, 2006 I-00037\*. In tale ordinanza il ricorso contro la pronuncia del Tribunale di primo grado è stato dichiarato manifestamente irricevibile e infondato. Per analizzare in modo più dettagliato la questione si vedano D. WAELBROECK - P.I. COLOMO, *Case C-171/05 P, Laurent Piau, Order of the Court of Justice (Third Chamber) of 23 February 2006*, [2006] ECR I-37\*, in *Common Market Law Review*, 2006, pp. 1743 ss.

(35) Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 15 dicembre 1995, C-415/93, *ASBL Union Royale Belge des Sociétés de Football Association, Royal Club Liegeois, Unione des Associations Européennes de Football UEFA v. Bosman*, in *European Court Reports*, 1995 I-04921.

(36) Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 15 dicembre 1995, C-415/93, *ASBL Union Royale Belge des Sociétés de Football Association, Royal Club Liegeois, Unione des Associations Européennes de Football UEFA v. Bosman*, *cit.*



della concorrenza (37). In tema la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha ritenuto che le prescrizioni sportive possono essere sottratte all'applicazione della disciplina europea sulla concorrenza se perseguono un obiettivo legittimo e corrispondente ad esigenze non discriminatorie di pubblico interesse e se sono idonee a conseguire tale finalità e non vanno oltre a quanto strettamente necessario per il suo raggiungimento (38). In particolare la giurisprudenza europea fa riferimento al cosiddetto « *Wouters Test* » per verificare se le disposizioni sportive possano considerarsi compatibili con la normativa europea (39). In altri termini in tale test ci si chiede se è applicabile il diritto europeo sulla concorrenza alla regola sportiva e, per ammettere tale conseguenza, si deve rispondere affermativamente ai seguenti interrogativi: l'associazione che ha adottato la regola può essere considerata un'impresa o un'associazione di imprese ai sensi degli artt. 101 e 102 T.F.U.E. stante che i suoi membri esercitano attività economica; l'iniziativa economica esercitata può essere considerata significativa; la regola contestata restringe la concorrenza ai sensi dell'art. 101 T.F.U.E. oppure costituisce un abuso di posizione dominante ex art. 102 T.F.U.E.; il commercio tra gli Stati membri viene pregiudicato da tale condotta. Se si sono ottenute delle risposte positive a tali quesiti, ci si deve domandare se la norma sportiva possa considerarsi giustificata ai sensi degli artt. 101 e 102

---

(37) Per approfondire la questione si vedano, tra gli altri, I. BLACKSHAW, *How 'Special' is Sport under EU Law in the Light of the Court of Justice of the European Union's Recent Decision in the Olivier Bernard Case?*, in *Business Law International*, 2011, pp. 235 ss.; A. VERMEERSCH, *Case C-491/07, Molosykielisliki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio, judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 1 July 2008, not yet reported*, in *Common Market Law Review*, 2009, pp. 1327 ss.; H.E. MEIER - B. GARCIA, *Abandoning hopes for veto power: institutional options for sport governing bodies in the European Union*, in *International Journal of Sport Policy and Politics*, 2013, pp. 421 ss.

(38) In questo senso, tra le altre, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 5 maggio 2015, C-146/13-C-147/13, *Kingdom of Spain v. European Parliament and EU Council*, consultabile on line in <http://eur-lex.europa.eu>. In dottrina sul punto cfr. K. PIJETLOVIC, *EU Sports Law and Breakaway Leagues in Football*, The Hague, 2015, p. 211, secondo cui « *if the entity that is in superdominant position is allowed to justify its rules or conduct that have restrictive effect on the market, then the claimed benefits to the public interest should be proven genuine and not merely hypothetical. So the standard of proof should increase from logical construction of argument to practical effects demonstrable by sufficiently convincing evidence* ».

(39) Di questo avviso Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 18 luglio 2006, C-519/04, *David Meca-Medina and Igor Majcen v. Commission of the European Communities*, in *European Court Reports*, 2004 II-03291. In tema si vedano, tra gli altri, J. GREGORY, *From Rio to Meca: another step on the winding road of competition law and sport. (European Court of First Instance decision in Meca-Medina v. Commission of the European Communities)*, cit., pp. 51 ss.; S. WEATHERILL, *Case C-519/04 P Meca-Medina [2006] ECR I-6991*, in J. ANDERSON (a cura di), *Leading Cases in Sports Law*, The Hague, 2013, pp. 137 ss.; C. CALLERY - D. MCARDLE, *Doping, European law and the implications of Meca-Medina*, in *International Journal of Sport Policy and Politics*, 2011, pp. 163 ss.

T.F.U.E. o se comunque non rientri nel campo di applicazione delle disposizioni sopracitate. Per rispondere a tali interrogativi si devono prendere in considerazione: il contesto in cui la norma è stata adottata e gli obiettivi che intende conseguire. Ulteriormente ci si deve chiedere: se gli effetti restrittivi sono inerenti agli obiettivi legittimi perseguiti e se sono proporzionati e necessari rispetto ad essi; se si verificano le condizioni di cui all'art. 101, n. 3, T.F.U.E. (40) e se è presente una obiettiva giustificazione di tali condotte (41).

Tale criterio di bilanciamento tra l'interesse all'autonomia del sistema sportivo e quello europeo alla libera concorrenza è doveroso per salvaguardare le regole sportive necessarie per garantire lo svolgimento di competizioni sportive. Si pensi in tal senso alla norma che limita il numero dei partecipanti a una gara sportiva. Una parte della dottrina sul tema evidenzia che « *the case-by-case approach adopted by the ECJ in Meca-Medina and particularly the requirement of a proportionality test to be carried out for each sporting rule under the Wouters principles prevent any general categorisation of sporting rules as to their compatibility or non-compatibility with Articles 81 and 82 EC. The variety of sporting rules is almost limitless and even the same type of sporting rule may vary greatly from sport to sport and from Member State to Member State, each rule requiring a separate legal assessment* » (42). Altri autori sottolineano che « *In the context of lex sportiva, the proportionality analysis plays [...] the decisive role of a legal buffer and guarantees a 'relative autonomy' to lex sportiva. [...]. The international sporting organisations can provide justifications for their rules and convince the Court of their necessity. This procedure places the judges at the centre of the political debate in the*

---

(40) L'art. 101, n. 3, T.F.U.E. recita testualmente: « tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili: a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese, a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate, che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di: a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi ».

(41) Per analizzare in modo più dettagliato la tematica del « *Wouters Test* » si vedano, *ex multis*, R. NAZZINI, *Article 81 EC between time present and time past: a normative critique of « restriction of competition » in EU law*, in *Common Market Law Review*, 2006, pp. 497 ss.; P. DELIMATSIS, « *Thou shall not...(dis)trust* »: *Codes of conduct and harmonization of professional standards in the EU*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 1049 ss.; K. PUETLOVIC, *EU Sports Law and Breakaway Leagues in Football*, cit., pp. 179 ss.

(42) P. KIENAPFEL - A. STEIN, *The application of Articles 81 and 82 EC in the sport sector*, in *Competition Policy Newsletter*, 2007, p. 8.



*transnational space. The proportionality test transcends the conflict by opening up a possibility for reasoned compromise and contextual flexibility [...]. In a transnational legal space where political space for dialogue is scarce, procedural tools like the proportionality principle open up spaces of argumentation and negotiation » (43).*

Inoltre la Commissione Europea è intervenuta diverse volte per applicare le norme del Trattato al sistema sportivo. Tra i vari casi, ricordiamo: l'indagine della Commissione Europea in merito ai regolamenti e alle intese commerciali della *Fédération Internationale de l'Automobile* (F.I.A.) riguardanti il campionato mondiale F.I.A. di Formula Uno (44), l'indagine relativa alle norme di accesso alla professione di agente dei giocatori di calcio applicate dalla *Fédération Internationale de Football Association* (F.I.F.A.) (45), l'indagine attinente al regolamento F.I.F.A. sui trasferimenti internazionali dei calciatori (46), la decisione della Commissione Europea sul sistema di distribuzione dei biglietti della Coppa del Mondo del 1998 (47), l'indagine in tema di modalità di pagamento dei biglietti della Coppa del Mondo del 2006 (48).

In particolare, a seguito della prima indagine sovra citata, la *Fédération Internationale de l'Automobile* ha provveduto a modificare le sue regole per allinearle al diritto europeo, abrogando, tra l'altro, le disposizioni volte ad impedire o ad ostacolare l'introduzione di nuove gare. In questo senso si pensi, a titolo esemplificativo, all'avvenuta soppressione delle restrizioni nei contratti con i circuiti che vietavano loro di ospitare altri eventi sportivi automobilistici. Inoltre, in tale occasione, la federazione testé menzionata ha provveduto anche a vendere tutti i diritti che possedeva sul campionato mondiale F.I.A. di Formula Uno. Anche le indagini della Commissione Europea relative alle norme F.I.F.A. sugli agenti sportivi e sul trasferimento internazionale di calciatori hanno indotto la federazione di riferimento a modificare la disciplina pregressa in modo, nel

---

(43) A. DUVAL, *Lex Sportiva: A Playground for Transnational Law*, in *European Law Journal*, 2013, p. 839. Tale autore, ulteriormente, dichiara: « *the proportionality test is one of the 'adjustment technics' often used to accommodate transnational legal pluralism. This test allows Courts to mitigate between different rationalities and interests* ».

(44) Consultabile on line in <http://europa.eu/rapid/press-release>, 2001.

(45) Consultabile on line in <http://europa.eu/rapid/press-release>, 2002.

(46) Consultabile on line in <http://europa.eu/rapid/press-release>, 2002.

(47) Commissione Europea, 20 luglio 1999, caso IV/36.888, *Coppa del mondo di calcio 1998*, in *Official Journal L 005*, 08/01/2000 P. 0055 - 0074.

(48) Consultabile on line in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-519\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-519_en.htm?locale=en), 2005.

primo caso, di garantire un accesso aperto e non discriminatorio alla professione, e nella seconda ipotesi, di salvaguardare sia la libertà di movimento dei giocatori che la stabilità contrattuale e l'integrità dello sport. Inoltre, in relazione alla decisione della Commissione Europea del 1999 sopracitata è opportuno evidenziare come essa imponesse una multa simbolica nei confronti del comitato organizzatore della Coppa del Mondo di calcio del 1998 in quanto questo aveva limitato la vendita di biglietti alle persone in grado di fornire un recapito in Francia, il che costituiva una discriminazione, basata sulla nazionalità, contro i consumatori residenti fuori da tale ambito territoriale e un abuso di posizione dominante sul mercato delle vendite di biglietti; peraltro nel caso simile relativo all'esclusiva garantita alla *MasterCard* per le vendite dirette dei biglietti di Coppa del Mondo del 2006, oggetto dell'indagine della Commissione Europea menzionata, la F.I.F.A. decise di modificare le disposizioni relative alla vendita di questi, introducendo più metodi di pagamento (49).

Sul punto la Corte di Giustizia ha affermato, nella sentenza sul caso *Meca Medina*, l'applicabilità della normativa europea sulla concorrenza al settore sportivo, senza che si possa escludere dal vaglio europeo alcuna disposizione sportiva (50). Successivamente nel caso *Piau* il Tribunale di primo grado europeo chiarì che le qualificazioni date dalle federazioni sportive sono irrilevanti ai fini dell'applicazione delle norme europee sulla concorrenza. Inoltre, in tale decisione si sostenne espressamente: « la *Fédération internationale de football* (Federazione calcistica internazionale: F.I.F.A.) è un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 81 C.E. Infatti, essa raggruppa associazioni nazionali che sono esse stesse, nel contempo, associazioni di imprese, poiché hanno come aderenti società che svolgono un'attività economica, e imprese, poiché esercitano esse

---

(49) Incidentalmente occorre rilevare che per evitare un eccessivo ed invasivo intervento dell'Unione Europea nel settore sportivo si potrebbe fare ricorso al cosiddetto « dialogo sociale europeo » previsto dagli articoli 154 e 155 T.F.U.E. con il quale le parti sociali possono contribuire a modellare il rapporto di lavoro in modo da adeguarlo alle rispettive esigenze dell'ordinamento sportivo e di quello comunitario. Sul punto la dottrina chiarisce che « *instead of dealing with developments at EU level reactively and as an alternative to limiting the scope for uncontrollable Commission and ECJ action by way of introducing a passage on sport in the Treaty, the social partners in the sport sector may rather seek to mould the legal environment themselves* » (A. NIEMANN - A. BRAND, *The impact of European integration on domestic sport: The case of German football*, in *Sport in Society*, 2008, p. 94).

(50) Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 18 luglio 2006, C-519/04, *David Meca-Medina and Igor Majcen v. Commission of the European Communities*, cit.

stesse un'attività economica a causa del fatto che, in base allo statuto della F.I.F.A., sono tenute a partecipare alle competizioni da questa organizzate, devono corrisponderle una percentuale degli incassi lordi di ciascun incontro internazionale e sono riconosciute, sempre dal detto statuto, comproprietarie insieme alla F.I.F.A. dei diritti esclusivi di diffusione e di trasmissione delle manifestazioni sportive di cui trattasi » (51). Tale ultima affermazione della giurisprudenza europea solleva la cruciale questione della compatibilità o meno della struttura piramidale dello sport, che si fonda sulla regola « una federazione unica per sport », con le norme europee sulla concorrenza di cui agli artt. 101 (52) e 102 T.F.U.E. (53). Invero, a detta dalla Commissione Europea, « *new tendencies are challenging the traditional vision of a unified 'european sport model'. Economic and social developments that are common to the majority of the member States (increasing commercialisation and stagnation of public spending on the one hand, and an increase in the number of participants together with stagnation in the number of voluntary workers on the other) have resulted in new challenges for the organisation of sport in Europe. The emergence of new stakeholders (participants outside the organised disciplines, professional sports clubs etc.) and the increasing recourse to litigation are posing new questions as regards governance, democracy and representation of interests within the sports movement* » (54). Inoltre, nella Relazione di Helsinki si afferma testualmente: « l'esistenza di tante federazioni in una stessa disciplina rischierebbe di creare importanti conflitti » (55).

---

(51) Tribunale di primo grado delle Comunità Europee, 26 gennaio 2005, T-193/02, *Laurent Piau v. Commission of the European Communities*, in *European Court Reports*, 2005 II-00209, paragrafo 4.

(52) Ai sensi dell'articolo 101 T.F.U.E. « sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ».

(53) *Ex art.* 102 T.F.U.E. « è incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo ».

(54) Commissione Europea, 11 luglio 2007, *Commission Staff Working Document - The EU and Sport: Background and Context - Accompanying document to the White Paper on Sport*, punto 4.1, consultabile *on line* in <http://eur-lex.europa.eu>.

(55) Commissione Europea, 10 dicembre 1999, *Relazione al Consiglio Europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario - Relazione di Helsinki sullo sport*, punto 4.2.3, consultabile *on line* in <http://eur-lex.europa.eu>.

Ciononostante il « modello sportivo europeo » continua a basarsi sulla struttura verticistica dello sport e in tal senso la Commissione Europea ha sostenuto che le « *federations must continue to be the key feature of a form of organisation providing a guarantee of sporting cohesion and participatory democracy* » (56). In altre parole l'Unione Europea, pur non escludendo la possibilità che si possano costituire organizzazioni sportive alternative alle federazioni sportive, ha sempre visto con particolare sfiducia il superamento del modello piramidale dello sport. A ben vedere nella realtà fattuale si sono verificati dei casi in cui sono state costituite delle competizioni o delle organizzazioni sportive alternative al sistema ufficiale. In questo senso ricordiamo: il tentativo del gruppo spagnolo *Telefonica* nel 2000 di creare un campionato europeo di pallacanestro (*Euroleague*) indipendente dalla F.I.B.A. Europa; il progetto di una superlega europea di calcio estranea all'U.E.F.A. realizzato dalla *Isl Media Partners* nel 1998 (57); il G-14 che rappresentò un'organizzazione di cui nel 2000 facevano parte i più importanti *club* europei di calcio e il cui scopo era quello di difendere in modo univoco gli interessi dei *club* membri con l'U.E.F.A. e la F.I.F.A. e la creazione in Italia nel 2009 di due federazioni sportive distinte nell'*American Football*, la F.I.F. (Federazione Italiana Football) e la F.I.D.A.F. (Federazione Italiana di American Football), di cui sola quest'ultima venne riconosciuta dal C.O.N.I. quale disciplina sportiva associata. Tali organizzazioni e/o manifestazioni sportive alternative sono state fortemente osteggiate dalle federazioni sportive e dai governi nazionali mediante norme volte a discriminarle rispetto al sistema sportivo ufficiale.

Tuttavia la struttura verticistica dello sport, che trova riscontro nei sistemi sportivi dei vari Stati europei (a titolo meramente esemplificativo si pensi all'ordinamento sportivo tedesco che dottrina autoctona definisce « *monopolistische struktur der sportverbände* ») (58), realizza un criticabile modello monopolistico in tale settore. In questo senso la Relazione di Helsinki sullo sport evidenzia che « il chiarimento di una struttura giuridica richiede anche da parte

---

(56) Consiglio Europeo, 10 dicembre 2000, *Dichiarazione sulla specificità dello sport e la sua funzione sociale in Europa*, punto 10, consultabile on line in <http://eur-lex.europa.eu>.

(57) *Progetto Gandalf*, pratica IV /37.400, in *Official Journal of the European Union*, C 70, 13 marzo 1999.

(58) J.R. FRITZWEILER - B. PFISTER - T. SUMMERER, *Praxishandbuch sportrecht*, Munchen, 1998, p. 13.

delle federazioni uno sforzo di precisazione delle loro missioni e dei loro statuti. L'organizzazione piramidale dello sport in Europa pone le federazioni sportive in una situazione pratica di monopolio » (59). Tale condizione viene stigmatizzata dalla dottrina che sostiene che nell'attività sportiva « *this freedom is substantially restricted by the de facto monopoly of the sports federations and their rules* » (60). Infatti, « *as a rule European sport organizations are monopolies within their particular sport as a result of the European model of sport, which only allows a single federation for sport in each country [...] if regulation and organization vested in one and the same body leads to significant commercial conflict of interest* » (61). Del resto « *the hierarchical thinking is not appropriate to recognize the visions of sport for all, nor does it correspond to the needs of democracy in sports* » (62). In particolare, per quel che concerne la situazione italiana, l'ordinamento sportivo nazionale si caratterizza per la presenza di un sistema verticistico fondato su un organo pubblico (il C.O.N.I.) che legittima dei sistemi monopolistici privati (le federazioni sportive e gli enti affiliati che ne fanno parte). Invero, il C.O.N.I., ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 15 del 2004, è la confederazione delle federazioni sportive nazionali (63) e a loro volta queste ultime detengono una posizione

(59) Commissione Europea, 10 dicembre 1999, *Relazione al Consiglio Europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario* - *Relazione di Helsinki sullo sport*, punto 4.2.3, consultabile on line in <http://eur-lex.europa.eu>.

(60) M. COLUCCI, *Sport Law, Supplement 1, Italy*, in F. HENDRICKX (a cura di), *International Encyclopaedia of Laws*, Alphen aan den Rijn, 2004, p. 63. Sulla tematica si vedano, ex multis, J. JOHNSON, *Restraint of Trade Law in Sport*, consultabile on line in <http://epublications.bond.edu.au/slej/10>, 2009; R.G. NOLL, *The Organization of Sports Leagues*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2003, pp. 530 ss.; J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione Europea*, cit., pp. 59 ss.; E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in L. CANTAMESSA - G.M. RICCIO - G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, pp. 3 ss.

(61) L. HALGREEN, *European Sports Law: a comparative analysis of the European and American models of sport*, Copenhagen, 2004, p. 155.

(62) H. EICHBERG, *Pyramid or democracy in sports? Alternative ways in European sports policies*, in *International Journal of Eastern Sports & Physical Education*, 2008, p. 42.

(63) In particolare l'art. 1 del d.lgs. n. 15 del 2004 stabilisce che « il C.O.N.I. è la confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale, di seguito denominato C.I.O. L'ente cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali. Cura inoltre, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, anche d'intesa con la commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nella attività sportive, istituita ai sensi dell'articolo 3, della legge 14 dicembre 2000, n. 376, l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, nonché la

sostanzialmente monopolistica nell'ambito dello sport organizzato. Infatti lo Statuto del C.O.N.I., adottato dal Consiglio Nazionale nel 2014, testualmente stabilisce che « il C.O.N.I. [...] riconosce una sola federazione sportiva nazionale per ciascuno sport » (64). Tali norme pubblicistiche hanno dato i crismi della sacralità a un sistema che non è espressione dell'autonomia negoziale e del pluralismo, ma delle *lobbies* e dei poteri forti (65). La strutturazione monopolistica trova il suo fondamento nel tradizionale « modello sportivo europeo », che a sua volta trova avallo nell'ordinamento sportivo internazionale e non viene contrastata dal sistema nazionale ma anzi accentuata ponendo al suo vertice un organo statale con funzioni selettive del fenomeno sportivo. La questione della libertà associativa in ambito sportivo viene affrontata anche dalla Corte Costituzionale Italiana, pronunciandosi in tema di necessità di iscrizione a una federazione sportiva per poter esercitare amatorialmente la caccia. Il giudice delle leggi rileva, in tale occasione, che un'iscrizione obbligatoria non si può avere per lo svolgimento di attività sportive amatoriali (66). Pertanto la pronuncia in esame esclude la limitazione dell'autonomia negoziale nel settore sportivo dilettantistico amatoriale anche se tali conclusioni non vengono estese agli altri settori sportivi (67).

Anche l'Unione Europea negli ultimi anni, pur non avendo del tutto superato la sua originaria riluttanza a garantire un reale pluralismo nell'accesso al mercato sportivo, sembra prendere in considerazione gli effetti negativi più rilevanti del modello sportivo monopolistico. In questo senso la Commissione Europea ha aperto una

---

promozione della massima diffusione della pratica sportiva, sia per i normodotati che, di concerto con il Comitato Italiano Paraolimpico, per i disabili, nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Il C.O.N.I., inoltre, assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport ».

(64) Art. 21, Statuto C.O.N.I., 11 giugno 2014, consultabile *on line* in [www.coni.it](http://www.coni.it).

(65) Cfr. sulla questione N. PORRO, *Le organizzazioni dello sport come soggetti dell'economia civile*, in C. BUSCARINI - F. MANNI - M. MARANO, *La responsabilità sociale e il bilancio sociale delle organizzazioni dello sport*, Milano, 2006, p. 19, il quale afferma che in nazioni, come l'Italia, « dove comitati olimpici e federazioni godono, per delega dello Stato, di un sostanziale monopolio nella gestione dell'offerta sportiva, sono questi soggetti a ispirare, a loro beneficio, le politiche di settore, e a negoziare le opportunità offerte dal mercato », esprimendo radicate persistenze culturali, non prive di implicazioni emozionali e di prosaiche convenienze.

(66) Corte Costituzionale, 26 giugno 1962, n. 69, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1962, pp. 738 ss.

(67) In particolare nella decisione in esame si sostiene che un'iscrizione obbligatoria non può essere richiesta per lo svolgimento di attività sportive amatoriali, ma semmai per lo svolgimento di attività agonistiche ufficiali, visto l'interesse pubblico che esse perseguono. Sul tema si veda G. LIOTTA, *La gratuità nello sport*, in A. GALASSO - S. MAZZARESE (a cura di), *Il principio di gratuità*, Milano, 2008, p. 275 ss.



procedura formale di esame delle norme dell'Unione Internazionale di Pattinaggio (I.S.U.) che escludono a titolo permanente dalle olimpiadi, dai mondiali e dagli europei, gli atleti che partecipano a manifestazioni sportive da essa non riconosciute (68). Invero, tali norme sportive sembrano configurare degli accordi anticoncorrenziali e/o un abuso di posizione dominante in violazione delle regole antitrust europee, di cui agli articoli 101 e 102 T.F.U.E., in quanto escludono dal mercato gli organizzatori di eventi sportivi alternativi rispetto a quelli costituiti dalle federazioni sportive. In altri termini con queste disposizioni si porrebbero in essere degli ostacoli ingiustificati per le imprese non legate all'I.S.U., realizzando in tal modo un evidente monopolio nell'organizzazione delle manifestazioni sportive. D'altro canto, abrogando regole di tal genere si garantirebbe agli atleti la possibilità di partecipare anche ai tornei non ufficiali e quindi di ottenere maggiori proventi dalla propria attività. Tale considerazione è particolarmente opportuna se si tiene conto del fatto che gli sportivi possono gareggiare ai più alti livelli solo per un numero limitato di anni e che la maggioranza degli sport non fornisce proventi cospicui ad essi. Anche nel sistema sportivo italiano si sono verificate delle ipotesi di applicazione di sanzioni dovute alla partecipazione a competizioni sportive non autorizzate dalle federazioni sportive di riferimento. A titolo esemplificativo si vedano i deferimenti e le multe che l'A.C.I. (Automobile Club d'Italia) nell'estate del 2015 ha applicato ai piloti e alle scuderie che hanno

---

(68) Consultabile *on line* in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5771\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5771_en.htm), 2015. L'indagine formale in esame è stata aperta dalla Commissione Europea per violazione del diritto alla concorrenza ed ha origine nella denuncia di due pattinatori di velocità olandesi, Mark Tuitert e Niels Kerstholt. In tema si veda anche il *Global champions league files complaint*, 8 giugno 2015, in *PR Newswire*, consultabile *on line* in <http://search.proquest.com>. La vicenda concerne una denuncia presentata all'autorità garante della concorrenza belga nei confronti della Federazione Equestre Internazionale (F.E.I.) dalla *Global Champions League* (circuitto a squadre di salto ostacoli ideato dal *Longines Global Champions Tour*) per violazione del diritto alla concorrenza europeo. In particolare in tale atto si contestava una clausola di esclusività che vincolava i cavalieri a prendere parte a manifestazioni sportive unicamente organizzate dalla F.E.I., a pena di sospensione dalla partecipazione alle competizioni sportive poste in essere da essa per un periodo di sei mesi. L'autorità garante della concorrenza belga a seguito della denuncia in questione ha sospeso la sovra menzionata clausola di esclusività per quel che concerne la *Global Champions League* visto che la F.E.I. svolge il duplice ruolo di organo di governo dello sport, dettando la regolamentazione delle competizioni e, al contempo, di ente commerciale in concorrenza con gli altri sodalizi (*Global champions league confirmed for 2016 launch after belgian competition authority suspends FEI exclusivity clause*, 29 luglio 2015, in *PR Newswire*, consultabile *on line* in <http://search.proquest.com>).

partecipato a una gara organizzata da un club A.S.I. (Automotoclub Storico Italiano) (69).

Sul tema, un altro caso rilevante affrontato dalla giurisprudenza europea è quello relativo alla legittimità della normativa greca che attribuiva il diritto alla federazione sportiva di motociclismo di quel Paese di organizzare direttamente gare motociclistiche, di stipulare contratti di sponsorizzazione, di pubblicità e di assicurazione attinenti ad esse e contestualmente di emettere un parere conforme sulle domande di autorizzazione presentate per allestire gare di tal genere di rilevanza nazionale. In questa ipotesi la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha ritenuto che la federazione testé menzionata dovesse essere qualificata come impresa ai sensi della normativa europea sulla concorrenza. In altri termini, a detta della Corte, la circostanza che un'attività economica sia attinente allo sport non osta all'applicazione delle regole del Trattato, tra cui quelle che disciplinano il diritto della concorrenza. Inoltre, in tale pronuncia si evidenzia che « non incide su tale conclusione neppure il fatto che l'ente non persegua scopi di lucro, poiché la sua offerta di beni e servizi si pone in concorrenza con quella di altri operatori ». Infatti, « associazioni senza scopo di lucro che offrono beni o servizi su un mercato determinato possono trovarsi reciprocamente in posizione di concorrenza » e a tal riguardo « il successo o la sopravvivenza economica di tali associazioni dipende, a lungo termine, dalla capacità di queste ultime di imporre, sul mercato in questione, le prestazioni che esse offrono, a detrimento di quelle proposte dagli altri operatori » (70).

Accanto a tali disposizioni anticoncorrenziali prese in esame dall'Unione Europea, ve ne sono altre che limitano la concorrenza in modo più velato, garantendo benefici agli enti che fanno parte del sistema sportivo istituzionalizzato (71). In altre parole l'affiliazione

---

(69) Nella vicenda citata l'A.C.I. ha applicato l'art. 125 del Regolamento Nazionale Sportivo del 2014 che recita testualmente: « i concorrenti licenziati A.C.I./C.S.A.I. che si iscrivono ad una manifestazione non riconosciuta ufficialmente dalla F.I.A. e/o dalla A.C.I./C.S.A.I. sono soggetti alle sanzioni previste dal Code e dal presente R.N.S. ». Per prendere visione di tale regolamento si consulti il sito internet [www.csa.aci.it](http://www.csa.aci.it).

(70) Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 1 luglio 2008, C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio*, in *European Court Reports*, 2008, I-04863.

(71) Secondo una dottrina parzialmente favorevole a tale trattamento differenziato: « l'organizzazione dello sport dilettantistico e professionistico, è espressione di un monopolio legale costituito dalla struttura formata dal C.O.N.I. e dalle federazioni sportive. Ciò vuol dire che le vicende e gli eventi ufficiali in tale settore sono gestiti direttamente ed esclusivamente da tale struttura, la quale si è assodata avere carattere pubblicistico », in questo senso L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, p. 248. Cfr. sulla



del sodalizio sportivo alla federazione di riferimento spesso comporta rilevanti vantaggi tributari. Si pensi, in tal senso, a titolo esemplificativo, alla legge italiana n. 398 del 1991 che attribuisce delle agevolazioni fiscali solo alle associazioni e società sportive dilettantistiche iscritte nell'elenco tenuto dal C.O.N.I. Inoltre, dovrebbero essere vietate anche le norme che prevedono delle proibizioni per le organizzazioni sportive di utilizzare tecnici non affiliati alle federazioni visto che configurano delle pratiche anticoncorrenziali proibite. In tal senso il T.A.R. Lazio ha vietato che la F.I.T. (Federazione Italiana Tennis) potesse ricorrere alla pratica sovra citata dato che essa realizza una « palese violazione delle leggi di mercato perché una determinata categoria professionale (i tecnici affiliati) assume nel mercato una posizione dominante e monopolistica non per condizioni obiettive e naturali, ma solo perché chi li rappresenta ritiene di essere la sola a dettare le leggi del mercato ». In più, a detta del T.A.R., « né varrebbe opporre, sul filo della logica pura, che l'affiliazione è frutto di una libera scelta, atteso che detta scelta non è più libera se condiziona la possibilità di operare sul mercato del lavoro sportivo » (72).

A ben vedere, le disposizioni prese in esame finora non sono altro che i riflessi del modello monopolistico di sport. Invero, l'Unione Europea e le istituzioni nazionali sembrano non avvedersi dell'ambiguità del loro atteggiamento volto, da una parte, a vietare le norme anticoncorrenziali, mentre, dall'altra, a considerare legittimo il modello sportivo verticistico europeo che tali norme intendono realizzare. Conseguentemente, a nostro avviso, il contrasto con la normativa europea sulla concorrenza non concerne solo le disposizioni che sono dirette ad eliminare la concorrenza o a realizzare posizioni dominanti nel mercato, che rappresentano i riflessi del modello piramidale sportivo, ma riguarda anche la medesima strutturazione complessiva dello sport. Infatti, le disposizioni prese in esame sono coerenti rispetto a un sistema in cui si esclude e/o si limita la possibilità che possano esserci concorrenti nel mercato in

---

questione, in senso più generale, S. WEATHERILL, *European Sports Law: Collected Papers*, The Hague, 2014, pp. 295 ss.; R. CARMINA, *I sodalizi sportivi dilettantistici. Profili costituzionali e posizioni giuridiche tutelate*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, pp. 2 ss.

(72) T.A.R. Lazio, Roma, sez. III ter, 20 dicembre 2010, n. 37668, consultabile *on line* in [www.centrostudisport.it](http://www.centrostudisport.it). Sul tema si veda anche A. CAPUANO, *Il TAR Lazio rivoluziona la disciplina dei maestri di tennis affiliati alla federazione italiana tennis*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2010, pp. 113 ss.

base al principio di « una federazione per sport » (73). Pertanto si potranno considerare pienamente rispettate le norme sulla concorrenza solo laddove il modello sportivo monopolistico venga commutato in un sistema aperto stante che non si può arginare la proliferazione di nuove disposizioni direttamente o indirettamente anticoncorrenziali contrastando solo gli effetti derivati da tale strutturazione. Quindi, a nostro avviso, la questione andrebbe risolta alla radice, assimilando le organizzazioni sportive non ufficiali a quelle che tale caratteristica presentano ai fini dell'accesso al mercato sportivo. Da ciò consegue che la struttura verticistica dello sport andrebbe contrastata da legislazioni interne ed europee che, adottando i principi generali del diritto, si oppongano a posizioni piramidali nel mercato, che a cascata comportano effetti negativi sia per i lavoratori che per i consumatori, i quali non avrebbero la possibilità di scelta del sistema migliore tra quelli possibili, avendone solo uno a disposizione. La dottrina sul punto afferma che « per la gestione [...] di una certa pratica sportiva olimpica, al più si possa realisticamente arrivare [...] ad una concorrenza per il mercato, non certo nel mercato », visto che solo un'organizzazione può ricoprire il ruolo di federazione sportiva » (74). Sul punto uno studioso del diritto chiarisce che « *the (European) Commission's competition sports policy has not convincingly addressed the tremendous polarization which has been going on in the European world of sport* » (75).

### 3. *Il « Wouters Test » e la strutturazione monopolistica del settore sportivo.*

Alla luce delle pregresse considerazioni e tenuto conto che il « *Wouters Test* » rappresenta lo strumento che la Corte di Giustizia utilizza per verificare la compatibilità della norma sportiva con i principi europei antitrust, potremmo teorizzare l'applicazione del

---

(73) Invero come evidenziato dagli studiosi del diritto « *governing bodies that regulate everything from professional to amateur and youth sports. They are able to pass the rules and regulations which affect the way in which clubs buy and sell players, dispose of their commercial rights, conduct themselves on the stock market, impose disciplinary sanctions which in turn affect the clubs' profits, and so on* » (K. PUETLOVIC, *EU Sports Law and Breakaway Leagues in Football*, cit., p. 37).

(74) F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007, p.118.

(75) L. HALGREEN, *European Sports Law: a comparative analysis of the European and American models of sport*, Copenhagen, 2004, p. 163.

« *Wouters Test* » all'intero modello sportivo per verificarne l'ammissibilità alla luce delle norme europee sulla concorrenza. Infatti, a nostro avviso, è da ritenersi particolarmente opportuna l'utilizzazione di tale test nel caso in esame in quanto, come sostenuto dalla Commissione Europea, « *EU law will continue to apply to sport, particularly as far as competition, freedom of movement and non-discrimination rules are concerned* » (76). Pertanto la concorrenza è un settore in cui l'intervento dell'Unione Europea è più stringente e in cui la deroga alla normativa europea deve avere delle basi solide. In tal senso è difficile giustificare l'esenzione integrale da tale normativa del modello sportivo che concerne un settore così importante della vita di relazione degli individui.

Ragionando in tal modo e provando a utilizzare il « *Wouters Test* » nell'ambito in esame, la prima questione che ci poniamo è quella concernente l'applicabilità del diritto europeo antitrust alle federazioni sportive, che formalmente rappresentano degli enti senza scopo di lucro. La risposta che possiamo darci è che la nozione di impresa necessaria per l'applicazione delle suddette norme ha carattere funzionale, sicché essa comprende qualsiasi sodalizio che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico. In tal senso le federazioni devono essere considerate delle associazioni di imprese visto che organizzano le competizioni sportive e le commercializzano, concludendo o procacciando contratti di sponsorizzazione, pubblicità, *merchandising*, oltre che spesso vendono i biglietti di ingresso alla manifestazione sportiva o comunque cedono i diritti di diffusione televisiva (77). Del resto non conta neanche la qualificazione degli atleti quali professionisti o dilettanti ai fini dell'accertamento dello svolgimento di un'attività commerciale da parte della federazione sportiva, stante che quel che rileva è verificare concretamente la natura dell'attività svolta dal sodalizio medesimo. Oltre tutto, nel caso in cui la federazione sportiva delegasse interamente le sovra menzionate pratiche commerciali ai suoi affiliati (associazioni e società sportive) o alle leghe, essa, comunque, costituirebbe un'associazione di imprese (oppure un'associazione di associazioni di imprese se prendiamo in esame una federazione sportiva internazio-

---

(76) Commissione Europea, 11 luglio 2007, *Commission Staff Working Document - The EU and Sport: Background and Context - Accompanying document to the White Paper on Sport*, punto 4.1, consultabile on line in <http://eur-lex.europa.eu>.

(77) Per esaminare in modo esauriente tale ultimo profilo si veda, tra gli altri, L. SANTORO, *I diritti audiovisivi tra sport e mercato*, Milano, 2014, pp. 1 ss.

nale) in quanto svolgerebbe tali mansioni indirettamente. Sul tema una parte della dottrina ha sostenuto che « *the European 'model' has emerged out of the traditional culture of amateurism in European sport whilst the US 'model' represents professionalism. In this respect, European sport has traditionally not been practised as an overtly economic activity whilst sport in the US has. However, this tradition is changing. Sport in Europe has been greatly internationalised and commercialised* » (78). In merito il C.A.S. (*Court of Arbitration for Sport*) ha evidenziato, facendo riferimento all'U.E.F.A., ma con una valutazione applicabile anche alle federazioni sportive internazionali, che essa rappresenta: « *an association of 'club undertakings' whose decisions and rules concerning club competitions constitute a medium of horizontal cooperation between the competing clubs* », per cui le sue decisioni ricadono nella disciplina dell'art. 81 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea (ora art. 101 T.F.U.E.) (79). Inoltre, si deve anche escludere la marginalità dell'attività commerciale, riconnessa alla pratica sportiva svolta, visto che, come anticipato, essa ha un enorme impatto economico sul mercato europeo. In più, le prestazioni offerte sul mercato (anche attraverso soggetti interposti) da siffatti enti si potrebbero porre in concorrenza con quelle di eventuali diversi operatori economici. A ciò si deve aggiungere che la regola che prevede « una federazione per sport » sembra garantire al sodalizio in esame una posizione dominante dato che l'unicità del suo ruolo gli consente di ostacolare il mantenimento di una concorrenza effettiva sul mercato in questione e gli permette di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori. Viceversa un sistema di concorrenza non falsata si realizza solo se viene assicurata l'ugua-

---

(78) R. PARRISH, *Sport law and policy in the European Union*, Manchester, 2003, pp. 181-182. In aggiunta tale autore sottolinea che « *due to the growing importance of negotiating television rights, sports federations have assumed the role of a commercial company. This may conflict with their role as a regulatory body* ». Sulla questione si veda anche R. PARRISH, *Football's Place in the Single European Market*, in *Soccer & Society*, 2002, pp. 1 ss.; A. BROWN, *European football and the European union: Governance, participation and social cohesion - towards a policy research agenda*, in *Soccer & Society*, 2000, p. 134, il quale afferma: « *sport is certainly a growing European industry worth an estimated three per cent of all world trade and involving, in Europe, 700,000 sports clubs. Football on its own is said to be worth US\$ 250 billion world-wide* ».

(79) *Court of Arbitration for Sport (Tribunal Arbitral du Sport)*, 20 agosto 1999, CAS 98/200, *AEK Athens and SK Slavia Prague v. Union of European Football Associations (UEFA)*, consultabile on line in <http://jurisprudence.tas-cas.org>, paragrafo 94. Per analizzare in modo più completo la decisione in esame si vedano I. CHERPILLOD - J.D.D. CRESPO PEREZ, *Club Ownership*, in A. WILD (a cura di), *CAS and Football: Landmark Cases*, The Hague, 2012, pp. 11 ss.

gianza delle opportunità tra i singoli operatori economici. Inoltre tale condizione monopolistica realizza un potenziale pregiudizio per gli scambi tra gli Stati membri, dato che la federazione sportiva organizza o contribuisce ad organizzare e a commercializzare le manifestazioni sportive in un determinato settore sportivo per la totalità o comunque la stragrande maggioranza delle gare che lo concernono. Del resto in ambito sportivo si registra un'internazionalizzazione del *business* legato ad esso che viene contrastata da tale politica antiliberale che è ancora più marcata nei Paesi in cui è presente un organo pubblico verticistico che legittima le posizioni monopolistiche delle federazioni sportive (si pensi al caso del C.O.N.I.), visto che, in tal modo, queste ultime finiscono per avere una potestà riconosciuta dallo Stato di impedire la penetrazione del mercato ad offerenti interni ed esteri.

A questo punto, continuando ad applicare il test in esame, dobbiamo chiederci se la posizione verticistica dello sport europeo è giustificabile in quanto diretta a perseguire un obiettivo legittimo e se i mezzi destinati a raggiungere tale finalità sono proporzionati e necessari rispetto ad essa visto che non si potrebbe raggiungere il risultato prefissato con strumenti alternativi che permettano di rispettare il diritto europeo. Secondo il nostro modo di vedere, in risposta al quesito sopracitato, la strutturazione verticistica non è una componente indispensabile dello sport stante che una competizione sportiva per essere tale non deve necessariamente essere regolata da una federazione sportiva potendo essere organizzata anche da un'altra fonte. In altri termini il sistema monopolistico non persegue la legittima finalità di garantire la sopravvivenza dello sport.

#### 4. *La rielaborazione dell'ordinamento sportivo quale sistema aperto.*

Una tradizionale spiegazione che è stata utilizzata per giustificare il modello monopolistico sportivo è quella che si fonda sulla considerazione che esso garantirebbe i valori dello sport, visto il ruolo svolto dalle federazioni sportive, soprattutto in termini di salvaguardia della salute, di sicurezza degli atleti e di integrità delle gare (80). Tuttavia in tale approccio è carente la proporzionalità ed

---

(80) Cfr., tra gli altri, M. COLUCCI, *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea. Alla ricerca di norme sportive, necessarie, proporzionali e di « buon senso »*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2006, pp. 18 ss.

è assente pure la necessità dell'azione che realizza la restrizione del mercato rispetto al raggiungimento dell'obiettivo legittimo di essa. Infatti, l'ordinamento statale e quello sovranazionale potrebbero intervenire per vietare manifestazioni che non presentano i contenuti valoriali e le tutele proprie di una competizione sportiva, piuttosto che sfavorire qualunque concorrente delle federazioni sportive internazionali o nazionali che pur intenda rispettare tali prescrizioni. Invero, l'eccezione all'applicazione delle norme europee sulla concorrenza deve avere il carattere dell'*extrema ratio* che nel caso di specie appare assente. Del resto sono gli stessi consumatori del prodotto sportivo che non hanno interesse ad assistere a delle competizioni sportive che si caratterizzano per una « deriva liberale e antivaloriale ». Si pensi, a titolo esemplificativo, a una ipotetica manifestazione sportiva nella quale non si effettuano adeguati controlli antidoping e in cui è frequente l'utilizzo di tali illecite sostanze. In questo caso la disillusione degli spettatori e il discredito sociale che colpisce l'atleta dopato di norma si estende all'evento sportivo, visto che il pubblico non ha interesse a presenziare a competizioni sportive in cui prevale il soggetto che ha assunto le più efficaci sostanze dopanti. Inoltre in altri continenti (si pensi agli U.S.A.) il sistema sportivo pur non essendo monopolistico non presenta manifestazioni antivaloriali di gravità diversa rispetto a quelle che si sono verificate in Europa. In altre parole la tutela dei profili sociali ed etici dello sport non è una prerogativa esclusiva delle federazioni sportive, altrimenti si dovrebbe concludere che competizioni sportive indipendenti come l'N.B.A. o l'N.H.L. siano prive di contenuti valoriali. Anzi a ben vedere il nostro ordinamento sportivo istituzionalizzato ha sovente abusato dei privilegi attribuitigli e della sua parziale autonomia. Si pensi in tal senso, tra l'altro, alla previsione nel dilettantismo del vincolo sportivo e alla disparità di trattamento nel diritto alla salute tra i professionisti e i dilettanti (81). Del resto l'incompleto adeguamento dello sport europeo alla nuove realtà

---

(81) Per approfondire la tematica si veda, tra gli altri, R. CARMINA, *Employment status in amateur sport in Italy*, in *European Labour Law Journal*, 2016, pp. 148-149, il quale afferma testualmente: « *the sports employment contract is based on Act No. 91/1981 on professional sport, which excludes amateur athletes, even if they are employees, and therefore, excludes them from the specific regulation on health care protection provided in the Act. Furthermore, according to Act No. 91/1981, in conjunction with the Ministerial Decree of 13 March 1995 (as amended), in order to obtain federal authorisation to practice professional sporting activities, sports associations must respect specific obligations with regard to the protection of the professional athlete, such as periodic checks, a medical card and a certificate of suitability to take part in competitive sport. As amateur sports organisations do not have an obligation to carry out*

tecnologiche trova il suo comune denominatore nella mancanza sostanziale di un sistema di concorrenza.

In più, come premesso, l'impossibilità di scegliere tra più sistemi sportivi che si trovano tra loro in condizioni di uguaglianza lede anche l'atleta che, in tal modo, subisce una limitazione dei suoi introiti e sovente soggiace a disposizioni lesive dei suoi diritti (si pensi al vincolo sportivo) per poter praticare una determinata attività sportiva. Invero lo sportivo si trova in una posizione di soggezione rispetto alla federazione sportiva di riferimento e tale relazione è assimilabile a quella che lega il cittadino allo Stato. In tal senso la giurisprudenza straniera ha affermato: « *en réalité, il semble bien que lorsqu'elle promulgue ses règles, la FIFA agisse plus dans le cadre d'une fonction d'autorité, sous réserve de compatibilité avec l'ordre public national et international, que dans le cadre de contrats d'adhésion avec les clubs, notamment parce que les règles FIFA constituent un corpus général d'encadrement de l'organisation du football et de l'activité des clubs* », per cui si conclude che « *les clubs de football sont purement et simplement soumis à l'autorité de la règle imposée par la FIFA* » (82). Tuttavia al potere autoritativo che esercita lo Stato sul cittadino corrispondono delle garanzie che non sono ugualmente assicurate nel rapporto sportivo. Si pensi a titolo esemplificativo alle limitazioni al diritto di difesa dovute alla celerità del procedimento sportivo e alla genericità di alcune norme disciplinari (83).

Un altro argomento utilizzato da taluni autori per giustificare la strutturazione verticistica dello sport europeo trae fondamento dalla Relazione di Helsinki, nella parte nella quale si afferma testualmente: « l'organizzazione di campionati nazionali e la selezione degli atleti nazionali e delle squadre nazionali per le competizioni inter-

---

*periodic checks to protect the health of their athletes, protection through health checks remains a voluntary option for the sports federations, or for the amateur sports club concerned* ».

(82) Tribunale di Commercio di Charleroi, sez. I, 15 maggio 2006, RG n° A/05/03843, *SA Sporting du Pays de Charleroi, G-14 Groupement des clubs de football européens c. Fédération Internationale de Football Association (FIFA)*, consultabile on line in <http://www.tcch.be>. Per approfondire la questione si vedano, tra gli altri, S. AGRIFOGLIO, *Costo dei diritti e valore del diritto (prendendo spunto dal caso Charleroi, g-14 c/Fifa, dal c.d. caso Moggi e dal caso Fifa c/la Federazione ellenica del calcio)*, consultabile on line in [www.associazionedeico-sstituzionalisti.it](http://www.associazionedeico-sstituzionalisti.it); L. SILANCE, *Les sports et le droit*, Bruxelles, 1998, pp. 83 ss.

(83) La genericità delle norme disciplinari risulta, ad esempio, dall'art. 1 *bis*, comma 1°, del Codice di giustizia sportiva che prevede la responsabilità dell'ente per violazione dei principi di lealtà, correttezza e probità senza alcun'altra specificazione oppure dall'art. 4 del Codice di giustizia sportiva che stabilisce in modo senz'altro indefinito le condotte che configurano la responsabilità dell'ente sportivo. In tal senso si veda, tra gli altri, F.P. LUIO, voce *Giustizia sportiva*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Torino 1993, pp. 226 ss.



nazionali presuppongono spesso l'esistenza di una sola organizzazione che federi l'insieme delle associazioni sportive e dei competitori di una stessa disciplina » (84). Tali rilievi non appaiono, tuttavia, condivisibili visto che non si comprende per quale ragione non si possano selezionare gli atleti nazionali tra più competizioni sportive che fanno capo a diverse organizzazioni. Del resto ad oggi vengono scelti per far parte delle squadre nazionali atleti che partecipano a campionati sportivi di svariati Paesi. Inoltre, l'esperienza statunitense dimostra che l'esistenza di una pluralità di organizzazioni sportive in una disciplina non è d'intralcio alla realizzazione di una squadra nazionale (85).

In aggiunta l'adozione di un modello sportivo aperto garantirebbe che la competizione sportiva più seguita costituisca in concreto il campionato sportivo nazionale maggiormente corrispondente alle esigenze della collettività.

Pertanto il sistema sportivo verticistico si va scontrando sempre di più con le nuove logiche economiche (si pensi in tema alla crescita dei mercati asiatici e di quelli mediorientali) e con il dinamismo del settore, divenendo ad oggi un modello in parte obsoleto. Pertanto, ci si chiede per quale ragione non si possa organizzare in Europa un'attività sportiva professionistica e/o dilettantistica, anche occasionale, in un sistema di libero mercato e quindi in una condizione di parità rispetto alle federazioni sportive ufficiali (86).

---

(84) Commissione Europea, 10 dicembre 1999, *Relazione al Consiglio Europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario - Relazione di Helsinki sullo sport*, punto 4.2.3, consultabile on line in <http://eur-lex.europa.eu>. Di questo avviso in dottrina, tra gli altri, si veda J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione Europea*, cit., pp. 64 ss.

(85) In aggiunta la presenza di una situazione verticistica nello sport europeo non ha impedito la nascita di contrasti tra squadre e rappresentative nazionali relativi alla scelta degli sportivi che devono fare parte di queste ultime, risolti a favore dei club a detrimento della selezione dei migliori atleti nazionali. In questo senso si veda Court of Arbitration for Sport (Tribunal Arbitral du Sport), 2 ottobre 2008, CAS 2008/A/1622, *FC Schalke 04 v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA)*, CAS 2008/A/1623, *SV Werder Bremen v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA)*, CAS 2008/A/1624, *FC Barcelona v. Fédération Internationale de Football Association (FIFA)*, consultabile on line in <http://jurisprudence.tas-cas.org>, paragrafo 29, nel quale si evidenzia che « the Panel is very well aware of the unique character of such an event like the Olympic special nature or unique character of an event does not by itself constitute a valid legal basis to recognize the existence of a far-reaching obligation of third parties like the obligation for a club to release its players. Therefore, the specific and unique nature of the Olympic Games itself cannot be considered as valid legal basis for an obligation of the Appellants 1 to 3 to release their players Rafinha, Diego and Messi to the Olympic Games 2008 ».

(86) Sul tema B. GARCIA - H.E. MEIER, *Limits of Interest Empowerment in the European Union: The Case Of Football*, in *Journal of European Integration*, 2012, pp. 363-364, i quali sostengono che « the liberalization of a particular sector would be in the interest of formerly



Inoltre è utile evidenziare come l'Unione Europea con l'emanazione del Trattato di Lisbona abbia assunto definitivamente un ruolo attivo nel mantenimento della funzione sociale ed etica dello sport. D'altro canto, la pratica sportiva è andata assumendo sempre più i caratteri di una florida attività commerciale. In tal senso già nella Relazione di Helsinki l'Unione Europea aveva manifestato preoccupazione verso questa metamorfosi del settore sportivo, richiedendo alle federazioni sportive di definire in modo più chiaro le loro finalità, in modo da dimostrare di stare adottando misure dirette a proteggere la funzione sociale ed etica che esse dovrebbero perseguire e che dovrebbe giustificare lo speciale trattamento che esse richiedono in sede nazionale ed europea (87). Ciononostante dalla redazione di tale atto ad oggi, il carattere commerciale dello sport è andato sempre più crescendo, riducendosi di conseguenza la sua funzione valoriale. Per tale ragione l'Unione Europea ha deciso di collaborare più direttamente nel settore sportivo per tutelarne la residua valenza etica. D'altronde non si può ritenere irragionevole tale ingerenza europea visto che la deroga alla normativa dell'Unione Europea si giustifica sulla base della funzione valoriale dello sport, per cui man mano che essa si riduce, diventando lo sport una vera e propria impresa commerciale, minore diventa l'esigenza di prevedere eccezioni rispetto al normale regime applicabile alle imprese commerciali.

Inoltre, come anticipato, l'art. 162, n. 2, T.F.U.E. prevede che l'azione europea debba essere diretta a promuovere l'apertura nelle competizioni sportive. Tale prescrizione sembra propendere per un sistema sportivo aperto, ponendosi in contrasto con l'egemonia delle federazioni sportive nel settore (88). Del resto la strutturazione

---

*marginal actors (i.e., outsiders) as liberalization might result in the redistribution of resources (be that market share, capital) in their favour. Yet, the biggest benefits for these marginal outsiders do not arise only from economic liberalization — resulting in a bigger share of the economic rents — but from a substantial shift in sectoral governance, that might allow those marginal actors to increase their power within the sector and their control of those very economic revenue streams. For example, player market liberalization results almost inevitably in salary increases but encompassing Collective Bargaining Agreements (CBAs) can enable player unions to also improve social security while maintaining economic viability of team sport industries. In a comparable manner, clubs would be economically better off if they would be in complete control of the professional game ».*

(87) Commissione Europea, 10 dicembre 1999, *Relazione al Consiglio Europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario* - Relazione di Helsinki sullo sport, punto 4.2.3, consultabile on line in <http://eur-lex.europa.eu>.

(88) Sul punto S. WEATHERILL, *Fairness, Openness and the Specific Nature of Sport*:

verticistica dello sport non trova diretto riscontro nei Trattati. Invece sembrerebbe legittimo sostenere che con l'emanazione della norma testé menzionata del Trattato di Lisbona si riconosca per la prima volta il diritto di allestire competizioni sportive alle stesse condizioni degli organismi sportivi ufficiali, in tal modo garantendo l'autonomia negoziale e il pluralismo.

---

*Does the Lisbon Treaty Change EU Sports Law?*, in R.C.R. SIEKMANN - J. SOEK (a cura di), *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, cit., p. 322, secondo cui « *similarly it might be argued that the organisation of Leagues along national lines is not compatible with 'openness' as enshrined in Article 165 TFEU in so far as it leads to the suppression of cross-border club mobility* ».